Vergaderjaar 2015–2016

33 661

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES, de Wet college voor toetsen en examens alsmede de Wet op de expertisecentra in verband met onder meer de invoering in het voortgezet onderwijs van een leerlingvolgsysteem, een diagnostische tussentijdse toets en verplichte deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek (leerlingvolgsysteem en diagnostische tussentijdse toets voortgezet onderwijs)

Nr. 7

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2016

Op 20 april jongstleden ontving u een brief van de Groep Educatieve Uitgeverijen (GEU) met haar standpunt over de pilot diagnostische tussentijdse toets (DTT), naar aanleiding van de Kamerbrief *Stand van zaken pilot DTT*.[1] Aan de brief was een juridisch advies van Stibbe toegevoegd. Met deze brief reageer ik op uw verzoek van 25 mei jongstleden om een schriftelijke reactie op de brief van de GEU.

In deze brief bespreek ik de volgende punten:
1. Waarom de overheid investeert in de pilot DTT;
2. Afspraken met de GEU;
3. Wettelijke grondslag voor subsidieverlening aan Stichting Cito.

1. Waarom de overheid investeert in de pilot DTT

In aanloop naar de pilot DTT

Internationaal vergelijkend onderzoek laat zien dat het Nederlandse onderwijs van hoge kwaliteit is, maar ook op welke punten verdere verbetering mogelijk is.[2] Ten eerste is dit met meer onderwijs op maat. Daarom is in het sectorakkoord met de VO-raad de ambitie geformuleerd

---

[1] *Kamerstuk* 31 293, nr. 272.

[2] Zie onder andere OECD (2014). *PISA 2012 results in focus*; Inspectie van het Onderwijs (2016). *Staat van het onderwijs 2014/2015*; OECD (2016). *Netherlands 2016: Foundations for the future*.

kst-33661-7
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

om meer maatwerk te realiseren.[3] Als leraren hun lessen beter afstemmen op (groepen) leerlingen, ondersteunen ze leerlingen beter in hun onderwijsleerproces. Ten tweede is het Nederlandse onderwijs gebaat bij meer inzicht in de precieze leerontwikkeling van kinderen.[4] Waar nu nog veelal de nadruk ligt op summatieve toetsing, die vooral als doel heeft te bepalen of leerlingen een vooraf gestelde norm wel of niet halen, is het nuttig als een deel van de toetsing een formatieve doelstelling heeft. Deze toetsen hebben een didactische functie, wat inhoudt dat ze inzicht geven in het onderwijsleerproces. Op basis hiervan kan de leraar zijn les aanpassen aan de behoeften van de leerling. Het gaat hierbij nadrukkelijk niet om meer toetsing, maar om andere toetsing die gericht is op een versterking van en het bieden van meer houvast bij het leerproces, omdat meer informatie over de leerling beschikbaar komt. Ten derde, zo laat het recente advies van de OECD ook zien, zijn Nederlandse leerlingen – zeker internationaal vergeleken – weinig gemotiveerd. Meer inzicht per leerling geeft een basis voor differentiatie en feedback. Uit onderzoek blijkt dat dit bijdraagt aan de motivatie van leerlingen.

De DTT is een hulpmiddel voor leraren om meer onderwijs op maat te geven en heeft een formatieve doelstelling: de DTT biedt informatie over de individuele leerbehoeftes van leerlingen, zodat het onderwijsleerproces kan worden bijgestuurd. Dit biedt leraren concrete handvatten om meer onderwijs op maat te geven en draagt bij aan de motivatie van leerlingen, doordat ze meer inzicht krijgen in hun eigen leerproces en directe feedback ontvangen. De DTT biedt dus een impuls aan verdere onderwijsverbetering. Ik reken het mede tot de taak van de overheid om onderwijsverbetering te stimuleren.

Het idee voor een DTT is ontstaan in 2011 toen de Onderwijsraad een landelijke, diagnostische tussentijdse toets adviseerde – idealiter adaptief – om de vorderingen van leerlingen «op weg naar het eindexamen» te monitoren. Niet om leerlingen of scholen af te rekenen, maar om inzicht te bieden in hun sterke punten en in hun verbeterpunten. Aangezien zo'n toets er nog niet was én de voorbereiding voor een wettelijke verplichting werd gestart, is door de toenmalige Minister van Bijsterveldt opdracht gegeven aan Stichting Cito om een DTT te ontwikkelen. Ik wilde in 2014 voorkomen dat een verplichting de discussie en de ontwikkeling van de diagnostische tussentijdse toets onnodig zou domineren. Daarom is met de VO-raad in het sectorakkoord afgesproken om het instrument eerst in een driejarige pilot te ontwikkelen en om daarmee de toegevoegde waarde van het instrument te onderzoeken. U bent hierover ook geïnformeerd in de Kamerbrief Nut en waarde van toetsen.[5]

Marktwerking

In tegenstelling tot de GEU, constateer ik dat de pilot DTT de markt niet verstoort, maar juist een markt creëert voor toetsaanbieders en leermiddelontwikkelaars. Ik constateer namelijk dat scholen zich, mede dankzij de pilot DTT en het doorbraakproject Onderwijs en ICT, steeds kritischer opstellen naar toetsaanbieders: ze willen vaker gebruik maken van toetsen die laten zien waar verbetering mogelijk is in plaats van toetsen die uitsluitend laten zien of een leerling een vooraf vastgestelde norm wel of niet beheerst. Bovendien vragen scholen de markt vaker om (nieuwe) leermiddelen die gepersonaliseerd leren en maatwerk mogelijk maken. Dit zou zijn uitwerking moeten hebben op ontwikkelingen in de markt. Zoals

[3] Sectorakkoord VO 2014–2017. *Klaar voor de toekomst.*
[4] Epstein, B.B. et al. (2002). *Immediate feedback technique promotes learning and corrects inaccurate first responses*; Shute (2008). *Focus on formative feedback.*
[5] *Kamerstuk* 31 293, nr. 204.

toegezegd in de brief *Stand van zaken pilot DTT* heb ik een onafhankelijke marktscan laten uitvoeren[6].

Allereerst wil ik benadrukken dat de marktscan is ingericht als «quick scan», gebaseerd op wat aanbieders zélf vertellen over hun producten. Deze biedt nog geen objectieve vergelijking op het diepgaande niveau van de producten, hoe ze werken, hoe de rapportages eruit zien en hoe de rapportages onderwijskundig kunnen worden toegepast. Hieruit blijkt dan ook nog niet gedetailleerd wat de DTT anders kan dan andere producten. Daarvoor is aanvullend onderzoek nodig.

De marktscan laat zien dat steeds meer toetsaanbieders stappen zetten richting formatieve, diagnostische en in sommige gevallen ook adaptieve toetsing. Dit zie ik als een positieve ontwikkeling omdat ik het wenselijk vind dat de markt reageert op de vraag van scholen.

Ontwikkelpartners van de DTT én pilotscholen geven aan dat de bestaande producten van commerciële aanbieders nog niet aan dezelfde betrouwbaarheids- en robuustheidseisen voldoen als de DTT en niet dezelfde mogelijkheden tot onderwijskundige interventies bieden. De mate van adaptiviteit van de DTT is bijvoorbeeld veel groter dan bij andere toetsen. Dit houdt in dat de leerling op gedetailleerder niveau inzicht krijgt in welke deelvaardigheid hij voor een vak nog beter kan ontwikkelen. De leraar kan hierop zijn ondersteuning aanpassen. De investering die nodig is om deze mate van adaptiviteit te realiseren, is te groot voor marktpartijen.

Mijn conclusie is dat toen de pilot startte de markt nog niet in staat was een toets met alle kenmerken van de DTT te ontwikkelen en ook nu biedt de markt nog geen toets die zo nauwgezet en gevalideerd informatie geeft over het leerproces van individuele leerlingen.

Als vervolg op de snelle marktscan laat ik daarom een verdiepend onderzoek uitvoeren door een onafhankelijke partij die de producten van commerciële partijen en de DTT diepgaander met elkaar vergelijkt én onderzoekt wat hun onderlinge toegevoegde waarde is om onderwijskundige ambities te stimuleren.

Een derde jaar is nodig om de pilot af te ronden

Door hun ervaring met de pilot DTT lukt het scholen steeds beter om hun behoeften kenbaar te maken. Ik vind het belangrijk om hier gehoor aan te geven.
Projecten als de pilot DTT en het Doorbraakproject Onderwijs en ICT stimuleren de vraagarticulatie van scholen en verstoren de markt niet, maar geven juist een impuls voor toets- en leermiddelenontwikkeling. Omdat aansluiten bij de behoeften van scholen voor marktpartijen essentieel is, moeten pilotscholen en marktpartijen bij elkaar worden gebracht. Ook moeten marktpartijen nog meer kunnen profiteren van DTT-kennis en -ervaringen.
In het derde jaar van de pilot DTT komt dit samen. De pilot is namelijk zo ingericht dat de toegevoegde waarde van de DTT pas écht goed kan worden beoordeeld in het laatste jaar van de driejarige pilot.

De DTT wordt namelijk gefaseerd ontwikkeld. Dat betekent dat de leerlingen in het afgelopen jaar (tweede pilotjaar) inzicht kregen in hoe ze een vak op het niveau van hoofdvaardigheden beheersen. Pas vanaf volgend jaar (derde pilotjaar) is het mogelijk om ook op deelniveau inzicht

[6] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

te geven in de beheersing van een vak. Juist naar deze gedetailleerde rapportage kijken scholen uit, omdat ze hiermee concrete stappen kunnen zetten naar maatwerk en differentiatie. De steunbetuiging van de scholen die uw Kamer vandaag per brief ontving, geeft hier ook uiting aan. Ook dan is het mogelijk om, samen met de markt, te onderzoeken welke kennis en ervaring uit de pilot kunnen worden overgedragen en op welke manier.

2. Afspraken met de GEU

De professionalisering van scholen en leraren tot steeds kritischere consumenten en de beweging – ook in de markt – naar meer formatieve evaluatie maken dat het derde en laatste pilotjaar het aangewezen moment is om nóg sterker in te zetten op kennisdeling. Na ontvangst van de brief van de GEU heeft er op mijn verzoek een gesprek met deze brancheorganisatie plaatsgevonden. In aanvulling op eerdere gesprekken die al met de GEU waren gevoerd, vond ik het wenselijk expliciet met elkaar te spreken over kennisdeling tijdens het derde pilotjaar.

Ik informeer u graag over de gemaakte afspraken:
1. GEU en OCW laten in het derde pilotjaar onafhankelijk onderzoek uitvoeren naar de meerwaarde en functionaliteit van de DTT ten opzichte van andere marktproducten voor maatwerk in het onderwijs en formatieve evaluatie;
2. OCW onderzoekt welke DTT-kennis als open source beschikbaar kan worden gesteld en wanneer deze kennis voor (markt)partijen beschikbaar komt;
3. OCW communiceert duidelijk naar scholen en andere onderwijsorganisaties over de status van de DTT om verwarring en onterechte beeldvorming te voorkomen.

Als de pilot eind 2017 conform planning is afgerond, spreek ik – of mijn opvolger – op basis van de evaluatie van de pilot graag met uw Kamer over de inhoudelijke resultaten en leerpunten van de pilot en de eventuele toekomst van een diagnostische tussentijdse toets. Wanneer uit de evaluatie blijkt dat de markt ook een DTT kan aanbieden, met een zelfde (onderwijskundige) meerwaarde, is overdragen aan de markt wat mij betreft een reële optie.

3. Wettelijke grondslag voor subsidieverlening aan Stichting Cito

De subsidieverlening aan Stichting Cito voor de DTT is begonnen in 2011. Artikel 2, eerste lid, aanhef en onder b, van de toenmalige Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (Wet SLOA) uit 1997 bood een heldere en solide juridische grondslag voor subsidieverlening voor de jaren 2011 tot en met 2013. Op basis van dat artikel kon de Minister onder meer subsidie verlenen voor de ontwikkeling van toetsen.

Op 1 januari 2014 is de Wet SLOA 2013 in werking getreden. De subsidiebesluiten die op grond van deze wet zijn genomen, trekken de lijn door van de eerdere besluiten tot subsidiëring van de ontwikkeling van de DTT. Destijds is voor artikel 3, eerste lid, onder f, van de Wet SLOA 2013 gekozen als wettelijke grondslag voor de verdere subsidieverlening aan Stichting Cito. In het nog niet in werking getreden artikel 3, eerste lid, onder b, wordt Stichting Cito belast met de wettelijke taak om de DTT te ontwikkelen.

Met de GEU is een verschil van inzicht ontstaan over de juistheid van de grondslag, getuige het advies van Stibbe dat als bijlage aan de brief van de GEU toegevoegd is. In het advies van Stibbe wordt de opvatting

verdedigd dat er geen wettelijke grondslag voor subsidieverstrekking aan Stichting CITO was, omdat het ontwikkelen van de DTT niet expliciet als wettelijke taak in artikel 3 van de Wet SLOA 2013 is opgenomen. De ontwikkeling van de DTT is volgens de GEU geen samenhangende activiteit als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder f.

De subsidieverlening voor het ontwikkelen van de DTT was echter wel degelijk bedoeld voor het uitvoeren van aanvullende activiteiten die samenhangen met de wettelijke taken van Stichting Cito. In de memorie van toelichting bij de Wet SLOA is hierover opgemerkt:

«Het gaat uitdrukkelijk om projecten die zo in het verlengde liggen van de taken van SLO en Cito – die onder andere geïntroduceerd zijn of worden door het wetsvoorstel centrale eindtoets en leerling- en onderwijsvolgsysteem primair onderwijs, het wetsvoorstel leerlingvolgsysteem en diagnostische tussentijdse toets voortgezet onderwijs en de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen – dat het niet doeltreffend zou zijn om een andere partij te subsidiëren voor dergelijke activiteiten.»[7]

De GEU noch andere (markt)partijen hebben tegen de subsidieverlening aan Stichting Cito bezwaar en beroep ingediend. Dit betekent dat de subsidiebeschikkingen voor pilotjaar 1 en 2 in rechte vast staan.

Tot slot

Publiek geld investeren ten behoeve van onderwijsverbetering vereist zorgvuldigheid, transparantie en proactieve kennisdeling. Nog voor het zomerreces wordt daarom met de GEU, CvTE en Cito verkend aan welke kennis en ervaring marktpartijen behoefte hebben en hoe we deze kennisdeling tot stand kunnen brengen. Over de precieze wijze van kennisdeling en betrokkenheid van marktpartijen en de bevindingen van onderzoeksbureau Regioplan over het tweede pilotjaar, zal ik uw Kamer dit najaar nader informeren.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

[7] *Kamerstuk* 33 558, nr. 3, p. 19.